

Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: "Erfolgsstory" oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes

Koch, Angelika; Bäcker, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koch, A., & Bäcker, G. (2003). *Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: "Erfolgsstory" oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes*. (WSI-Diskussionspapier, 117). Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319075>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Diskussionspapiere

**Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie
in der Arbeitsmarktpolitik:
“Erfolgsstory“ oder Festschreibung des
geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?**

**Angelika Koch
Gerhard Bäcker**

WSI Diskussionspapier Nr. 117

August 2003

**Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der
Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf**

In der Reihe „WSI-Diskussionspapier“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet. Sie basieren u.a. auf Vorträgen, die Mitglieder des Instituts gehalten haben oder auf gutachterlichen Stellungnahmen, können aber auch Diskussionsbeiträge zu ausgesuchten Einzelthemen sein. Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

Die einzelnen Ausgaben sind zu beziehen über:

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung (WSI in der HBS)
Hans-Böckler-Straße 39, 40476

eMail: Doris-Langenbrinck@boeckler.de • Internet: <http://www.wsi.de>
Telefon: 0211 / 7778-106
Telefax: 0211 / 7778-250

Mini- und Midi-Jobs als Niedrigeinkommensstrategie in der Arbeitsmarktpolitik: „Erfolgsgeschichte“ oder Festschreibung des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes?

Angelika Koch / Gerhard Bäcker¹

„Die Zahlen zur Entwicklung der Mini-Jobs belegen eine Erfolgsgeschichte unserer arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen im Bereich des Niedriglohnsektors. (...) Damit erweist sich unser Konzept der Agenda 2010, die Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verbessern, als erfolgreich.“ (Gesundheits- und Sozialministerin Schmidt, Pressemeldung des BMGS vom 18.07.2003).

1. Problemstellung

Die Auseinandersetzungen um die Hartz-Kommission und die „Agenda 2010“ zeigen, dass die in der politischen und wissenschaftlichen Debatte über viele Jahre hinweg so kontrovers diskutierte Strategie, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt durch Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu lösen², zur politischen Leitlinie rot-grünen Bundesregierung geworden ist. Diese beschäftigungs- und sozialpolitische Orientierung gründet auf der These, dass insbesondere im Segment der einfachen Dienstleistungen Beschäftigungspotenziale lägen, deren Ausschöpfen indes durch überzogene arbeitsrechtliche Regulierungen, zu großzügig bemessene sozialstaatliche Transfers und zu hohe Beitragsbelastungen verhindert werde. Um diese „sozialstaatsinduzierte Arbeitslosigkeit“ (vgl. Bäcker 2003, 300 ff.) abzubauen und einen breiten Niedriglohnsektor zu etablieren, werden unterschiedliche, sich überlagernde und ergänzende Wege eingeschlagen:

- Absenkung der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, um Arbeitslose zu veranlassen, aus materiellem Druck heraus auch niedrig entlohnte Arbeitsplätze zu besetzen (Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau und unter den Bedingungen der Sozialhilfe);
- erneute Verschärfung der Zumutbarkeitsanforderungen, um die Aufnahme von Niedriglohnbeschäftigung auch durch Sanktionen zu erzwingen;

¹ **Dipl. Pol. Angelika Koch**, Universität Duisburg/Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung und Genderpolitik. e-mail: angelika.koch@uni-duisburg.de

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Universität Duisburg/Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung. e-mail: baecker@uni-duisburg.de

² Siehe zu den Positionen und Entwicklungen im Überblick: Schäfer (2000).

- Ausbau von Leiharbeit (Personal-Service-Agenturen) und prekärer Selbständigkeit (Ich-AGs) als Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, um Beschäftigung mit Arbeits- und Einkommensbedingungen unterhalb der Normen regulärer Arbeit zu etablieren;
- Einschränkung der Grundsätze von Tarifvorrang und Günstigkeitsprinzip, um auf der Basis betrieblicher Vereinbarungen den Weg zu untertariflich entlohnter Arbeit zu ebnen;³
- erweiterte Förderung von Beschäftigung im unteren Einkommens- und Stundenbereich (geringfügige Beschäftigung/„Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“).

Wir werden uns in diesem Beitrag auf den letzt genannten Weg, auf die Förderung von Mini- und Midi-Jobs, und damit auf einen Arbeitsmarktsektor konzentrieren, der seit Beginn der 90er Jahren zu einem quantitativ bedeutsamen Segment der Frauenbeschäftigung geworden ist. Mit der zum 01.04.2003 in Kraft getretenen Neuregelung in diesem Bereich (Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundesgesetzblatt 2002) setzt die Bundesregierung – unter besonderer Berücksichtigung der Förderung sog. haushaltsnaher Dienstleistungen - zum einen auf die Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs) durch Anhebung der Einkommensgrenze auf 400 Euro. Zum anderen sollen Arbeitsplätze im Einkommensbereich zwischen 400 und 800 Euro durch reduzierte Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer/innen geschaffen werden (Midi-Jobs)⁴. Im Unterschied zu den vorgenannten Wegen der Durchsetzung von Niedriglohnbeschäftigung geht es hier also um Arbeitsverhältnisse mit reduziertem Stundenvolumen, d.h. in aller Regel um Teilzeitarbeit im unteren Stundenbereich, bei der ein Monatseinkommen von 400 Euro bzw. 800 Euro nicht überschritten wird⁵.

Die beschäftigungspolitischen Erwartungen, die seitens der Regierung mit dieser Regelung verknüpft werden, sind hoch: Während Wirtschaftsminister Clement im Bereich der Mini-

³ Abzuwarten bleibt, ob es zu direkten Eingriffen in Tarifvertragsgesetz und Tarifautonomie kommt, wie dies Opposition, Arbeitgeberverbände und die Mainstream-Ökonomie fordern. Die Bundesregierung hat in der Agenda 2010 einen solchen Schritt angekündigt, wenn es zu keinen freiwilligen Vereinbarungen kommt.

⁴ Das im Vermittlungsausschuss zwischen Regierung und Opposition vereinbarte Gesetz geht weit über die Vorstellungen der Hartz-Kommission hinaus: Die Hartz-Kommission hatte einvernehmlich vorgeschlagen, lediglich bei der geringfügigen Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen in Privathaushalten zu einer erweiterten Regelung zu kommen (Kommission 2002, 169 ff.).

⁵ Angesichts der Begrenzung der Förderung auf Arbeitsverhältnisse unterhalb dieser Einkommensgrößen ist es zutreffend, hier von einer Niedrigeinkommensstrategie im engeren Sinne zu sprechen. Maßnahmen hingegen, die – unabhängig von der Arbeitszeit und von der Höhe des Monatseinkommens – auf die Durchsetzung und Ausweitung niedriger Lohnsätze abstellen, lassen sich als Niedriglohnstrategie fassen. Die Abgrenzungen sind allerdings fließend, da – wie später zu zeigen ist - die Arbeitsplätze im Niedrigeinkommensbereich nicht nur durch geringe Arbeitszeiten, sondern in aller Regel auch durch niedrige Lohnsätzen charakterisiert sind. Gleichwohl ist es auch möglich, dass sich die Förderung von Mini- oder Midi-Jobs auf Beschäftigte bezieht, die hohe Stundenentgelte mit einer kurzen Arbeitszeit verbinden.

und Midi-Jobs 300.000 neue Arbeitsplätze prognostizierte (zitiert nach: Financial Times Deutschland vom 18.12.2002), meldet die Bundesregierung, dass für das zweite Quartal 2003 930.000 neue Mini-Jobs, die infolge der Neuregelung - also nach nur rund 90 Tagen - zusätzlich geschaffen worden seien. „Die Zahlen zur Entwicklung der Mini-Jobs belegen eine Erfolgsstory unserer arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen im Bereich des Niedriglohnssektors. (...) Damit erweist sich unser Konzept der Agenda 2010, die Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verbessern, als erfolgreich.“ – so die Erklärung von Gesundheits- und Sozialministerin Schmidt (Pressemeldung des BMGS vom 18.07.2003).

In den folgenden Ausführungen ist diese „Erfolgsstory“ kritisch zu hinterfragen. Wie ist die Aussage eines binnen kurzer Zeit erreichten außergewöhnlichen hohen Beschäftigungszuwachses einzuschätzen? Welche Annahmen zu den Entwicklungen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage lassen sich treffen und welche Rückwirkungen haben die Förderregelungen auf die nicht-subventionierten Arbeitsverhältnisse und damit auf das Beschäftigungsniveau insgesamt? Im Anschluss daran ist nach den geschlechter- und sozialpolitischen Konsequenzen der Niedrigeinkommensstrategie zu fragen: Welches (unausgesprochene) geschlechterpolitische Leitbild prägt die Politik und welche Entwicklungen sind zu prognostizieren? Welche Auswirkungen hat sie auf das Ziel einer ausreichenden materiellen und sozialen Sicherung der betroffenen Beschäftigten? Besteht die Gefahr einer Fort- und Festschreibung sowohl des geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarktes als auch der traditionellen Rollenmuster? Inwieweit greifen hier arbeitsmarktpolitische, sozialrechtliche und steuerrechtliche Regelungen ineinander?

Diese breite Frage- und Aufgabenstellung unseres Beitrags macht es erforderlich, in einem ersten Schritt die empirischen Befunde zu skizzieren sowie die Neuregelungen der Mini- und Midi-Jobs im Einzelnen zu darzustellen und mit der Vorgängerregelung zu vergleichen. Dem folgt eine Analyse der Neuregelungen unter beschäftigungs- und geschlechterpolitischen sowie unter sozialpolitischen Aspekten.

2. Teilzeitbeschäftigung im Niedrigeinkommensbereich

2.1 Geringfügige Beschäftigung als prekäres Arbeitsmarktsegment: Empirische Befunde

Für den Bereich der geringfügigen Beschäftigung ist die Datenlage uneinheitlich: Zu unterscheiden ist zwischen Bevölkerungs- bzw. Haushaltsbefragungen, Betriebsbefragungen und

der Meldestatistik. In diesem Spektrum bieten die repräsentativen Bevölkerungsbefragungen des Instituts für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) die differenziertesten Ergebnisse.⁶ Die empirischen Befunde lassen für 1999 folgendes Bild der geringfügigen Beschäftigung erkennen: In diesem Bereich arbeiten rd. 5,85 Millionen Beschäftigte (ISG 1999, 30), was einem Anteil an den Erwerbstätigen von insgesamt rd. 16%⁷ und einem Vollzeitäquivalent von rd. 1,8 Mio. Beschäftigten (Zahlen für 1997) entspricht (Rudolph 1998, 13). Die größte Bedeutung haben hier mit 4,71 Mio. bzw. 80,5% jene Personen, deren einzige Erwerbstätigkeit die geringfügige Teilzeitarbeit ist (geringfügig Hauptbeschäftigte). Die geschlechtsspezifische Strukturierung dieses Arbeitsmarktsegments kommt darin zum Ausdruck, dass zwei Drittel (3,1 Mio.) der geringfügig Hauptbeschäftigten Frauen sind (ISG 1999a). Der Anteil der ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen an allen weiblichen Erwerbstätigen liegt bei rd. 20%.⁸ Da die geringfügige Beschäftigung wegen des niedrigen Verdienstes und des fehlenden Sozialversicherungsschutzes letztlich nur für Personen akzeptabel ist, die anderweitig finanziell und sozial abgesichert sind, kann diese Konzentration auf (Ehe)Frauen nicht verwundern. Die größte Gruppe unter den weiblichen geringfügig Beschäftigten stellen hierbei mit 40% die sog. Haushaltsführenden (dies sind bei den Männern nur 1%), während bei den Männern Schüler (29%) und Studenten (19%) dominieren (ISG 1999a).

Hinsichtlich der Struktur der geringfügigen Beschäftigung nach Branchen und Beschäftigungsbereichen zeigt sich ein eindeutiger Schwerpunkt bei den Dienstleistungstätigkeiten: 63% aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind im Dienstleistungssektor zu finden, darunter 1,15 Millionen in Privathaushalten, rd. 0,9 Mio. im Handel, 0,4 Mio. im Gastgewerbe sowie knapp 0,5 Mio. im Bereich Medien und Verteildiensten.⁹

Aktuellere Daten zur Dimension und Struktur der geringfügigen Beschäftigung sind der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zu entnehmen. Die hier ermittelten Zahlen beruhen auf den Meldungen der Arbeitgeber, was im Unterschied zu den Arbeitnehmer-

⁶ Die Daten des ISG ermöglichen aufgrund ihres methodischen Konzepts eine weitreichende Erfassung der geringfügigen Beschäftigung. Zum Vergleich von unterschiedlichen Erhebungskonzepten (Mikrozensus, SOEP, ISG) siehe Rudolph (1998). Gemeinsam ist den Erhebungen das Ergebnis, dass in den 90er Jahren ein starker Anstieg der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu verzeichnen ist (Ochs 2000, 95). Darüber hinaus weisen das SOEP, ISG und die Infratest-Studie einen Rückgang der geringfügig Beschäftigten nach der Neuregelung von 1999 aus (Schwarze/ Heineck 2001, 7; ISG 1999, BT-Drs. 15/758, 14).

⁷ Eigene Berechnungen auf der Basis von Ergebnissen des Mikrozensus zur Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2000) sowie der Ergebnisse des ISG (1999). Die in dieser Darstellung verwendeten ISG-Daten beziehen sich auf den Bestand an geringfügig Beschäftigten im zweiten Quartal 1999, somit auf die Zeit nach der Neuregelung vom 01.04.1999.

⁸ Eigene Berechnungen auf der Basis der in Fußnote 8 angegebenen Datenbasis des ISG.

⁹ Eigene Berechnungen nach ISG (1999, 49).

befragungen (ISG, SOEP, Mikrozensus) u.a. bedeutet, dass die nicht angemeldeten geringfügig Beschäftigten unberücksichtigt bleiben; dies betrifft in erster Linie die Beschäftigung in Privathaushalten. Für September 2002 werden im Meldeverfahren 4,1 Mio. Personen in einem geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnis angegeben, im Vergleich zum Vorjahr (4,08 Mio.) gab es nahezu keine Veränderung. Der Frauenanteil liegt bei 70,5%; unter den Wirtschaftszweigen dominieren auch nach dieser Statistik die oben genannten Bereiche. Eine erhebliche Diskrepanz weisen die Daten jedoch bei den geringfügig Beschäftigten in den privaten Haushalten aus: Hier sind nur rd. 27.000 Personen als geringfügig Beschäftigte in privaten Haushalten gemeldet (BA 2002), was auf ein erhebliches Potenzial von Schwarzarbeit verweist.¹⁰

Die geringfügige Beschäftigung kann als prekäres Arbeitsmarktsegment eingestuft werden (vgl. auch Keller/ Seifert 2000, 292): Nicht nur die soziale Absicherung ist gering, hinzu kommt, dass es sich hier um einen ausgeprägten Niedriglohnsektor handelt. Nach einer Auswertung des SOEP lagen die Bruttostundenlöhne von geringfügig Beschäftigten 1996 durchschnittlich um 14% niedriger als die von sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten (DIW 1997, 895)¹¹. Das liegt zum einen daran, dass sich diese Beschäftigungsverhältnisse auf Branchen, Tätigkeiten und Qualifikationen konzentrieren, für die niedrige Entgelte (umgerechnet auf Stundensätze) charakteristisch sind (vgl. u.a. Klammer/ Tillmann 2002, 64 f.). Zum anderen werden bei geringfügig Beschäftigten tarifvertragliche Standards oft nicht berücksichtigt oder bewusst unterlaufen. Schließlich sind die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit einer geringen Beschäftigungsstabilität sowie mit einer häufigen Nichtbeachtung arbeitsrechtlicher Ansprüche bzw. Schutzregelungen verknüpft (vgl. Bittner u.a. 1998, 18). Auch Betriebsräte und Gewerkschaften verweisen immer wieder darauf, dass in der Praxis Regelungen, wie z.B. Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsansprüche, Feiertagsvergütungen, Kündigungsschutz, Elternzeit, umgangen werden; dies insbesondere in Kleinbetrieben ohne Arbeitnehmervertretung, die gerade für den Dienstleistungssektor typisch sind (vgl. Klammer u.a. 1998).

10 Vgl. auch Schupp (2002, 6). Diese Ergebnisse werden gestützt durch SOEP-Daten, die ausweisen, dass im Jahr 2000 hochgerechnet mehr als 4 Mio. Haushalte regelmäßig oder gelegentlich eine Haushaltshilfe beschäftigten; 2,9 Mio davon regelmäßig (ebd., 8).

11 Neuere Daten liegen nicht vor.

2.2 Altes Recht der geringfügigen Beschäftigung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der geringfügigen Beschäftigung sind in den zurückliegenden Jahren mehrfach verändert worden. So zählte die am 01. 04. 1999 in Kraft getretene Neuregelung zu einem Kernstück der Reformpolitik der neu angetretenen rot-grünen Bundesregierung. Es galt, die kritisch gesehene Entwicklung im Beschäftigungssektor der kurzzeitigen Teilzeitarbeit¹² im unteren Einkommensbereich zu korrigieren. Beide Parteien hatten in der Phase der Opposition immer wieder problematisiert, dass die geringfügige Beschäftigung sich innerhalb der 90er Jahre zu einem quantitativ bedeutsamen Segment des Arbeitsmarktes - konzentriert auf die Beschäftigung von Frauen - entwickelt hatte mit der Folge der Verdrängung regulär sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, unzureichender sozialer Sicherungsansprüche von Frauen sowie starker Einnahmehausfälle in den Sozialversicherungen. Zentrales Ziel der Reform von 1999 war es, die geringfügige Beschäftigung wegen ihrer problematischen Strukturelemente zu begrenzen (BT-Drs. 14/280,1), Gesetzgeberisch umgesetzt und auf dem Arbeitsmarkt realisiert wurde diese Begrenzung jedoch nur in Teilen. Als wesentliche Elemente der alten Rechtslage (01.04.1999 – 31.03.2003) sind folgende Details zu benennen (vgl. Ochs 1999, 22 ff., Dingeldey 2002, 22 ff.)¹³:

- Die Geringfügigkeitsgrenze wurde einheitlich für West- und Ostdeutschland bei 325 Euro festgelegt, war nicht dynamisiert und erlaubte eine Beschäftigung von unter 15 Stunden wöchentlich.
- Die Mini-Jobs wurden in Teilen sozialversicherungspflichtig: Der Arbeitgeber zahlte pauschale Sozialversicherungsbeiträge von 22% des Bruttoentgelts (10% an die Gesetzliche Krankenversicherung, 12% an die Gesetzliche Rentenversicherung). Hieraus ergaben sich in der GRV minimale Anwartschaften und eine anteilige Anrechnung der Wartezeit, allerdings keine vollen Leistungsansprüche, die Rehabilitationsleistungen sowie Schutz bei Erwerbsunfähigkeit eingeschlossen hätten. Die Beschäftigten hatten jedoch die Option, ihre Beiträge auf den regulären, für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geltenden Satz in der Rentenversicherung aufzustocken und damit die vollen Ansprüche zu erwerben. Hierfür mussten sie rd. 8% des Bruttolohns aufwenden. In die Arbeitslosenversicherung ist die geringfügige Teilzeitarbeit nicht einbezogen.

¹² Für die geringfügige Beschäftigung wird auch der Begriff „kurzzeitige Teilzeitarbeit“ verwendet, da sich diese Beschäftigungsform nach altem Recht auf ein Arbeitsverhältnis unter 15 Stunden oder auf eine Tätigkeit von bis zu zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen im Jahr bezog. Letztere wird rechtlich unter dem Begriff *kurzfristige* Beschäftigung geführt.

- Geringfügige Nebenbeschäftigungen wurden vollständig sozialversicherungs- und steuerpflichtig.
- Die Einkommen aus der geringfügigen Beschäftigung waren individuell zu versteuern; bei Verheirateten blieben allerdings die Einkünfte aus einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung anrechnungsfrei, der Betrag wurde in der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepartnern nicht berücksichtigt. Verbunden mit den Splitting-Vorteilen ergab sich eine besondere Förderung dieser Beschäftigungsform aufgrund des Ehestatus.

2.3 Neues Recht der geringfügigen Beschäftigung

War es bei der skizzierten Regelung von 1999 noch das politische Ziel, die geringfügige Beschäftigung mittelfristig einzudämmen, vollzieht die Bundesregierung mit den Gesetzen über Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine Kehrtwende: Die Möglichkeiten zur Begründung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse werden erweitert. Damit wird das, was zuvor noch als Fehlentwicklung eingeschätzt wurde, nun zum beschäftigungspolitischen Wunschziel.¹⁴ Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung ist für die Bundesregierung insbesondere ein Instrument zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Beschäftigung geringer qualifizierter Arbeitnehmer/innen.¹⁵ Arbeitgebern wie Beschäftigten soll dadurch „die gewünschte Flexibilität“ ermöglicht werden (BT-Drs. 15/26, 40). Wichtige Eckpunkte der Neuregelung sind folgende:

- Die Grenze für die geringfügige Beschäftigung wird von 325 Euro auf 400 Euro monatlich angehoben. Für diejenigen, die am 31. 03.2003 mehr als geringfügig beschäftigt waren, deren Tätigkeit nach der Neufassung des Gesetzes aber unter die geringfügige Beschäftigung fällt, bleibt die Beschäftigung versicherungspflichtig. Auf Antrag bis zum 30.6.2003 werden sie von der Versicherungspflicht befreit.
- Die Arbeitszeitschwelle von bisher unter 15 Stunden wöchentlich findet keine Anwendung mehr.

13 Wenn wir im folgenden bei der rechtlichen Darstellung von geringfügiger Beschäftigung sprechen, so bezieht sich dies auf die Form der *geringfügig entlohten Beschäftigung*.

14 In wesentlichen Punkten folgt die Bundesregierung hiermit den immer wieder vorgebrachten Vorschlägen der Fraktion der CDU/CSU (siehe zuletzt den Gesetzentwurf BT-Drs. 15/ 23).

15 Deutlich formuliert auch die Hartz-Kommission ihre beschäftigungspolitische Zielrichtung bei der Ausweitung der Mini-Jobs: "Es gibt auch ein Recht auf einfache Arbeit. Viele Menschen wollen oder können nicht weiter qualifiziert werden" (Kommission 2002, 41).

- Die Arbeitgeber-Pauschalabgaben werden auf 25% festgelegt (12% GRV, 11% GKV und 2% Steuern mit Abgeltungswirkung).
- Mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Hauptbeschäftigungen sind mit Ausnahme einer geringfügigen Beschäftigung zusammenzurechnen. Daraus folgt, dass
 - bei einer Nebenbeschäftigung keine Beitragspflicht und Steuerpflicht mehr besteht;
 - bei mehreren geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen neben einer Hauptbeschäftigung ein Mini-Job abgabenfrei bleibt.¹⁶
- Bei geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten werden die Arbeitgeber-Pauschalabgaben reduziert: Hier sind Beiträge zur GKV und GRV in Höhe von jeweils 5% des Arbeitsentgelts sowie 2% Steuern (mit Abgeltungswirkung) zu zahlen. Geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt (nach § 8 a SGB IV sind dies solche Tätigkeiten, die durch einen Privathaushalt begründet und gewöhnlich durch Mitglieder des Privathaushalts erledigt werden) wird zudem durch einen Abzug von der Steuerschuld gefördert. Dieser liegt bei 10%, höchstens 510 Euro jährlich, bei Inanspruchnahme eines Dienstleistungsunternehmens bei 20% und höchstens 600 Euro pro Jahr.
- Das Melde- und Beitragsverfahren für Arbeitgeber wird vereinfacht: Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung sowie Steuern werden nur noch an eine Einzugsstelle (Bundesknappschaft) abgeführt.

2.4 Midi-Jobs: Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze

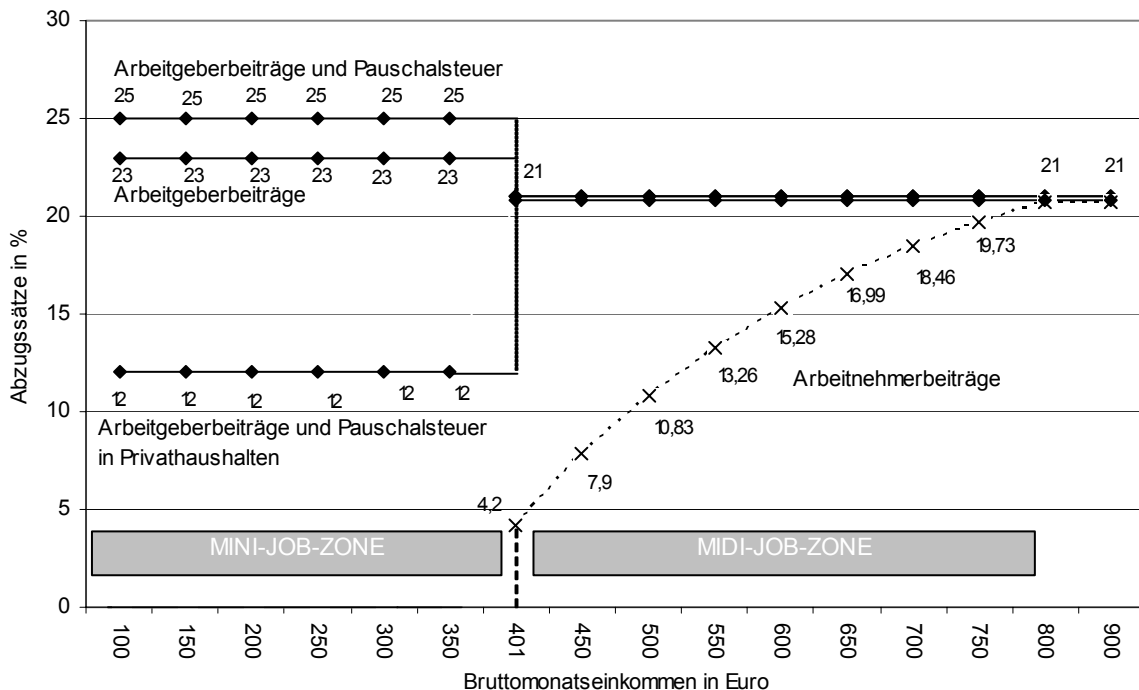
Mit den Gesetzen über Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde ein weiteres Instrument zur Förderung von Beschäftigung in den unteren Einkommenssegmenten eingeführt, die sog. Midi-Jobs.¹⁷ Grundgedanke der Midi-Jobs ist es, über finanzielle Anreize die Aufnahme niedrig entlohnter (Teilzeit-)Beschäftigung auch oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze zu fördern. Hierfür wird bei den Sozialversicherungsbeiträgen eine Progressionszone („Gleitzone“) geschaffen, innerhalb derer die Arbeitnehmerbeiträge gleitend angehoben werden.

¹⁶ Die geringfügig entlohnte Beschäftigung, die aus der Zusammenrechnung ausgenommen ist, ist die zeitlich zuerst aufgenommene. Eine Zusammenrechnung der geringfügigen Beschäftigungen wird nicht vorgenommen, wenn eine geringfügig entlohnte Beschäftigung mit einer kurzfristigen Beschäftigung zusammentrifft (Geringfügigkeitsrichtlinien 2003, 19).

¹⁷ Wie die Neuregelung zur geringfügigen Beschäftigung wurde dieses Instrument ebenfalls erst im Vermittlungsausschuss ausgehandelt. Es geht zurück auf Vorstellungen sowohl von CDU/CSU (vgl. BT-Drs. 15/23) wie auch von den Bündnisgrünen (Dücker/ Wolf 1999).

Nach dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze erreicht die Beitragsbelastung damit nicht unmittelbar, sondern erst schrittweise den vollen Arbeitnehmerbeitragsatz.¹⁸

Abbildung 1: Abzugsbelastungen bei Mini- und Midi-Jobs



Dies bedeutet im Detail:

- Oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze steigt der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung für das gesamte Bruttoarbeitsentgelt zwischen 400,01 Euro und 800 Euro gleitend an. Der Startpunkt liegt bei 4% und steigt bis auf den hälftigen Sozialversicherungsbeitrag, für 2003 sind es rund 21% (vgl. Abbildung 1). Für Auszubildende gilt die Regelung nicht.
- Aufgrund des verringerten Arbeitnehmerbeitrags ergibt sich ein entsprechend verringertes sozialversicherungspflichtiges Entgelt, das der Rentenberechnung zugrunde gelegt wird. Damit reduzieren sich die Ansprüche und Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

¹⁸ Ein erster Schritt in Richtung der Subventionierung von Arbeitnehmerbeiträgen bei Aufnahme niedrig bezahlter (Teilzeit-)Arbeit wurde bereits mit dem sog. *Mainzer-Modell* gemacht, das seit März 2002 bundesweit umgesetzt wurde, mit der Regelung der Midi-Jobs aber ausgelaufen ist: Das höhere Nettoeinkommen wurde hier durch die Zahlung von Kindergeldzuschlägen sowie die Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung - finanziert aus dem Haushalt des Bundes - erreicht. Im Unterschied zum Midi-Job-Modell erfolgte die Förderung dabei nur für Personen, die eine Beschäftigung neu aufnehmen, sie war zeitlich begrenzt (bis zu 36 Monate) und nach der Höhe des erzielten Bruttoeinkommens degressiv gestaffelt. Der Einkommensbereich lag bei mehr als 325 bis 897 Euro monatlich für Ledige (Jülicher 2002, 12).

Durch den Eigenbeitrag von mindestens 4% wird verhindert, dass Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone von der gesamten Beitragsbelastung her stärker begünstigt werden als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen eine Abgabenbelastung von 25% anfällt.

- Der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung liegt in der Gleitzone konstant auf der Höhe der geltenden Beitragssätze (2003 im Durchschnitt bei rund 21%).
- Die Versicherten haben die Möglichkeit, auf die Begünstigung durch den geringeren Sozialversicherungsbeitrag zu verzichten und den hälftigen Rentenversicherungsbeitrag zu tragen, um negative Wirkungen auf die Rentenanwartschaften zu vermeiden. Dies muss schriftlich gegenüber dem Arbeitgeber erklärt werden und gilt für die gesamte Dauer des Beschäftigungsverhältnisses.
- Für die Berechnung der Entgeltersatzleistungen in der Arbeitslosen- sowie in der Krankenversicherung ergeben sich keine negativen Folgen durch die reduzierten Sozialversicherungsbeiträge.
- Werden mehrere Beschäftigungen ausgeübt, ist das gesamte erzielte Arbeitsentgelt maßgebend für die sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Die Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung als Nebentätigkeit ist von der Zusammenrechnung ausgeschlossen (siehe hierzu auch Rundschreiben 2003, 21).
- Die Besteuerung erfolgt individuell.

3. Beitragsentlastung und Netto-Einkommensverläufe: Bisherige und neue Regelungen im Vergleich

Will man die Inanspruchnahme der neuen Regelungen durch die Beschäftigten und die Arbeitgeber einschätzen, so ist eine Analyse der Nettoeinkommensverläufe und der jeweiligen Belastungen durch Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die sich nach neuem Recht ergeben, hilfreich. Beziehen wir uns auf die geringfügige Hauptbeschäftigung und stellen die bisherige und die neue Regelung einander gegenüber, so fällt auf, dass sich hinsichtlich der Belastung der Arbeitgeber keine wesentlichen Veränderungen ergeben: Der pauschale Arbeitgeberbeitrag wird von 22% auf 23% angehoben, ergänzend tritt eine Abgeltungssteuer von 2% hinzu. Insgesamt bleibt es dabei, dass die Unternehmen - bei isolierter Betrachtung der Abzüge - über alle Einkommen hinweg eine weitgehend identische Belastung tragen müssen. Be-

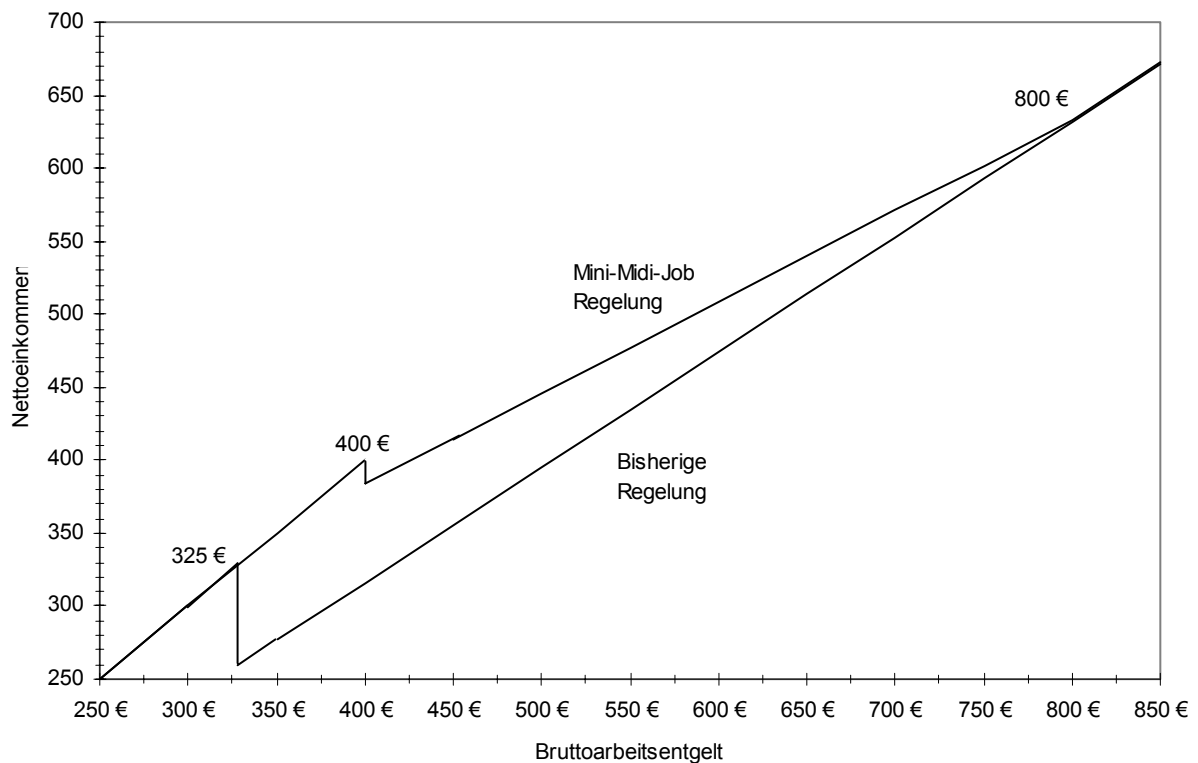
trachtet man allerdings den Übergang von der geringfügigen Beschäftigung in den Bereich der Midi-Jobs, so errechnet sich eine Entlastung der Arbeitgeber, da sie statt 25% nun lediglich rd. 21% (hälftiger Sozialversicherungsbeitrag) zu zahlen haben.

Anders stellt sich die Situation für die privaten Arbeitgeber dar: Sie werden bei den Kosten der geringfügigen Beschäftigung entlastet und zwar zweifach; erstens durch geringere Abgaben (12% im Privathaushalt statt 25% im Normalfall) und zweitens dadurch, dass sie die Kosten für die geringfügige Beschäftigung durch einen Abzug von der Steuerschuld verringern können. Beim Übergang in die Gleitzone steigt jedoch die Abgabenbelastung deutlich an, da nun nicht mehr 12% sondern 21% an Abgaben zu zahlen sind. Für private Arbeitgeber wird somit ein Anreiz geschaffen, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse statt Midi-Jobs anzubieten (vgl. Weinkopf 2002, 3).

Für die Beschäftigten ergeben sich durch die neue Regelung zur geringfügigen Beschäftigung erhebliche Entlastungen, da mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze erstens ein um 75 Euro höheres Einkommen gänzlich von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer/innen freigestellt ist, zweitens eine geringfügige Nebenbeschäftigung wieder abgabenfrei ist und sich drittens ihre Beiträge im Einkommensbereich zwischen 401 und 800 Euro mindern (siehe hierzu Abbildung 2).

Im Einkommensbereich der Midi-Jobs ist die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge jedoch nicht der einzige Faktor, der auf die Nettoeinkommen wirkt und damit die Inanspruchnahme steuert. Auch die steuerliche Behandlung muss als entscheidendes Kriterium berücksichtigt werden. So ergeben sich bei steigenden Bruttoarbeitsentgelten starke Unterschiede bei den Nettoeinkommen, je nachdem, ob die Tätigkeit nach Steuerklasse I oder Steuerklasse V besteuert wird. In der Steuerklasse I fallen in einem Entgeltbereich mit bis zu 850 Euro keine Lohnsteuern an, somit ergibt sich die Brutto-Netto-Differenz fast ausschließlich aus der Wirkung der (verringerten) Arbeitnehmerbeiträge. Wie in Abbildung 2 ersichtlich, wird damit der erhebliche Anstieg der Belastungen beim Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle weitgehend vermieden.

Abbildung 2: Nettoeinkommensentwicklung Steuerklasse I
Mini-Midi-Jobs und alte Regelung im Vergleich (Hauptbeschäftigung)

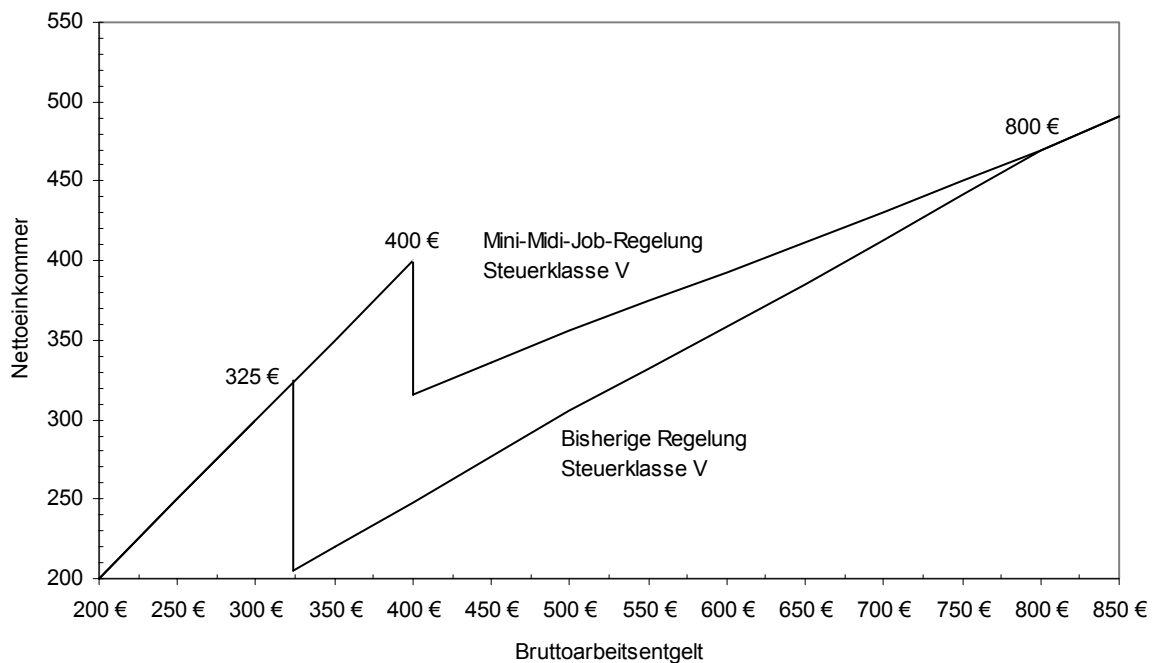


Anders sieht es aus, wenn der Netto-Einkommensverlauf einer erwerbstätigen Ehefrau betrachtet wird, die in Steuerklasse V eingruppiert ist, (Abbildung 3).

Durch die steuerliche Belastung oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle kommt es wie bei der bisherigen Regelung, bei der oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze die volle Sozialversicherungspflicht einsetzte, auch bei der neuen Regelung mit gleitend ansteigenden Beiträgen für die Arbeitnehmer/innen zu einem Belastungssprung mit starken Nettoeinkommensverlusten:

- Bei der alten Regelung sank das Netto-Einkommen bei einem Bruttoverdienst von 326 Euro auf 206 Euro ab. 325 Euro netto wurden erst wieder bei einem Brutto von 537 Euro erreicht.
- Beim Überschreiten der neuen Geringfügigkeitsschwelle von 400 Euro fällt der Einkommensverlust zwar schwächer, aber immer noch deutlich aus. Das Netto-Einkommen verringert sich bei 401 Euro brutto auf 316 Euro netto. Den „alten“ Netto-Betrag von 400 Euro erhalten die Beschäftigten erst bei einem Brutto-Einkommen von 610 Euro.

Abbildung 3: Netto-Einkommensverlauf, Steuerklasse V
Mini-Midi-Jobs und alte Regelung im Vergleich (Hauptbeschäftigung)



Deutlich wird somit, dass durch die Wirkung der Steuerklasse V weiterhin ein starker Anreiz für verheiratete Frauen gegeben ist, in geringfügiger Beschäftigung erwerbstätig zu sein.¹⁹

4. Beschäftigungszuwachs durch Förderung von Niedrigeinkommen?

Betrachtet man die Neuregelungen unter dem Arbeitsmarktaspekt, so ist zunächst eine wesentliche Ausweitung der Förderung von Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich festzustellen, die sich nun auf ein erheblich größeres Einkommenssegment und einen größeren Personenkreis bezieht. War mit der Reform von 1999 eine noch in Teilen restriktivere Regulierung der kurzzeitigen Teilzeitarbeit verbunden, wird das besondere Subventionsverhältnis²⁰ mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze, mit der Wiedereinführung der Abgabefreiheit eines Mini-Jobs als Nebenbeschäftigung und den Sonderregelungen für die privaten Haushalte stark erweitert und mit den neuen Midi-Jobs eine weitere, direkte Form der Subventionie-

¹⁹ Diese Nettoeinkommensverläufe dürfen allerdings nicht isoliert betrachtet werden: Den hohen Abzügen der Ehefrauen in der Steuerklasse V stehen niedrige Belastungen der Ehemänner in der Steuerklasse III gegenüber, so dass sich bezogen auf das gesamte Nettoeinkommen des Ehepaares die Be- und Entlastungen ausgleichen.

²⁰ Auch bei der geringfügigen Teilzeitarbeit ergibt sich eine Form der indirekten Subventionierung durch die Sozialversicherungsfreiheit der Arbeitnehmer/innen, die erhebliche Einnahmeausfälle bei den Sozialversicherungsträgern und entsprechend höhere Beitragsbelastungen bei den regulär sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Folge hat.

rung von Beschäftigungsverhältnissen im Niedrigeinkommensbereich vorgenommen. Gefördert wird das Arbeitsangebot: Verbessert sich durch den Wegfall oder die Verminderung der Arbeitnehmerbeiträge die Brutto-Netto-Relation beim Arbeitseinkommen, würden – so die These – Arbeitsuchende motiviert, Arbeitsverhältnisse mit niedrigem Einkommen und niedrigem Stundenvolumen aufzunehmen (vgl. Bäcker 2000, 153). Es geht also darum, die Bereitschaft zu erhöhen, vorhandene, aber bislang nicht besetzte bzw. besetzbare (Teilzeit)Arbeitsplätze im Niedrigeinkommensbereich durch höhere Nettoeinkommen finanziell attraktiver zu machen. Aber es geht nicht allein um das Arbeitsangebot. Die Neuregelungen zielen auch darauf ab, dass die Arbeitsnachfrage stimuliert wird. Das wäre dann der Fall, wenn es sich aus Sicht der in Kostenkalkülen handelnden Unternehmen als ökonomisch günstig erweist, Arbeitsverhältnisse in diesem Segment anzubieten und einzurichten.

Wie tragfähig sind diese Argumentationszusammenhänge? Wird ein Beschäftigungszuwachs erreicht? Um zu einer Beantwortung dieser Fragen zu kommen, reicht es nicht aus, allein die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in der Mini- und Midi-Zone zu berücksichtigen. Es geht um Netto-Beschäftigungseffekte: Bei der beschäftigungspolitischen Bewertung der Mini-Midi-Regelung ist deshalb zu prüfen,

- ob die Beschäftigung nicht auch ohne die Förderung erfolgt wäre (Mitnahmeeffekte),
- ob in Reaktion auf die Beitragsentlastung womöglich an einer anderen Stelle im Betrieb und/oder auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsplätze entfallen (Verdrängungseffekte). Dieser Verdrängungs- oder Umschichtungseffekt kann durch die Umwandlung von Arbeitsverhältnissen bewirkt werden, indem beispielsweise nicht oder weniger stark subventionierte Arbeitsverhältnisse durch die (stärker) subventionierten Arbeitsverhältnisse ersetzt werden.
- wie die finanziellen Belastungen durch die Gegenfinanzierung auf das Beschäftigungsniveau durchschlagen (Finanzierungseffekte). Die Gegenfinanzierung kann durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle (in den Haushalten der Sozialversicherungsträger) und/oder durch Mehreinnahmen (Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragssätze) erfolgen.

In welchem Maße sich unter Berücksichtigung dieser Effekte die Zahl der Beschäftigten im Mini- und Midi-Segment ausweiten wird, hängt von der Abschätzung der unterschiedlichen Auswirkungen der Neuregelung auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ab.

Geringfügige Beschäftigung

Im Bereich der geringfügigen Teilzeitarbeit sind folgende Reaktionen bei Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu erwarten:

- Die auf 400 Euro ausgeweitete Zone der Beitragsfreiheit macht die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung attraktiver, das Arbeitsangebot wird sich erhöhen. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass die bereits geringfügig Beschäftigten bestrebt sind, ihr Stundenvolumen auszuweiten. Dieser Effekt wird durch die Aufhebung der Stundenbegrenzung (15 Stunden) verstärkt. Repräsentative Arbeitszeituntersuchungen zeigen, dass bei Teilzeitbeschäftigten ein Interesse an der Ausdehnung ihres Stundenvolumens besteht (vgl. Bielenski/ Bosch/ Wagner 2002, 161). Realisierten sich diese Arbeitszeitwünsche, würde somit ein höheres Arbeitszeitvolumen in der geringfügigen Beschäftigung gebunden.
- Absehbar ist darüber hinaus ein massiver Anstieg des Angebots an geringfügiger Nebenbeschäftigung, da die Aufnahme einer Nebenbeschäftigung nunmehr ungleich attraktiver ist als ein steuer- und beitragspflichtiger Mehrverdienst beim Hauptarbeitgeber – etwa durch Verlängerung der individuellen Arbeitszeiten oder durch Ableistung von Überstunden. So bewirkte die 1999er Regelung, mit der geringfügige Nebenbeschäftigungen voll sozialversicherungs- und steuerpflichtig wurden, einen Rückgang der geringfügig Nebentätigen vom ersten zum zweiten Quartal 1999 von rd. 550.000 (ISG 1999, 30). Die Rücknahme dieser Regelung wird deshalb dazu führen, dass ein großes Arbeitsvolumen in diese Arbeitsverhältnisse zurückfließt.
- Auch die Arbeitsnachfrage dürfte sich erhöhen, da es für die Unternehmen eine Reihe von ökonomischen Gründen gibt, vermehrt Arbeitsplätze in diesem Segment einzurichten. Zwar werden die Arbeitgeber bei der geringfügigen (Teilzeit)Beschäftigung von der Beitragsseite her nicht entlastet. Es errechnen sich aber Kostenentlastungen, wenn bei der Bezahlung von geringfügig Beschäftigten die tariflichen Entgeltregelungen umgangen und die Bruttostundenentgelte – womöglich verbunden mit dem Hinweis auf die höheren Nettoentgelte²¹ - niedriger angesetzt werden als bei regulärer Beschäftigung. Auch kann versucht werden, (rechtlich ebenfalls unzulässig) Pauschalsteuern und/oder

²¹ Funk beispielsweise geht davon aus, dass sich die Arbeitgeber in ihrer Entlohnung am Nettoeinkommen der geringfügig Beschäftigten orientieren. Sinken die Beitragsabzüge der Arbeitnehmer kann bei einem gegebenen Stundenvolumen das angestrebte Nettoeinkommen mit einem niedrigeren Bruttoentgelt erreicht werden, was zu einer entsprechenden Verbilligung der Arbeitskosten führt (Funk 2003, 92). Bei dieser Rechnung wird unterstellt, dass tarifvertraglich geregelten Bruttostundensätzen in diesem Arbeitsmarktsegment überhaupt keine rechtliche und faktische Bedeutung mehr zukommt.

pauschale Arbeitgeberbeiträge auf die Beschäftigten zurück zu verlagern²². In ihrem ersten Bericht über die Auswirkungen der Neuregelungen für geringfügige Beschäftigungen am Arbeitsmarkt weist die Minijob-Zentrale (Bundesknappschaft) auf ihre Beobachtungen hin, nach denen „in vielen Fällen die vom Arbeitgeber zu entrichtende Pauschalsteuer auf die Arbeitnehmer ‚abgewälzt‘ wird, indem das auszuzahlende Entgelt zu seinen Ungunsten um den Steuerbetrag gemindert wird. Die Entwicklungen in diesem Bereich, die nicht unbedingt den Vorstellungen des Gesetzgebers entsprechen, müssen kritisch beobachtet werden“ (Bundesknappschaft/ Minijob-Zentrale 2003, 6)²³. Kostenvorteile können schließlich durch die Nichtbeachtung gesetzlicher und betrieblicher Standards erreicht werden. Ermöglicht werden diese Umgehungsstrategien durch die Informationsdefizite bei den Beschäftigten sowie durch die bestehenden Machtungleichgewichte zwischen Arbeitgebern und Belegschaft.

- Denkbar ist jedoch auch eine Entwicklung zu einer stärkeren Orientierung der Unternehmen auf Midi-Jobs, da sich deren Abgabenbelastung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 25% auf 21% verringert und zudem ein Interesse an Arbeitszeiten im mittleren Spektrum besteht.
- Besonders schwer abzuschätzen ist, ob es im Bereich der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten zu einem starken Anstieg der registrierten Beschäftigung im Sinne einer Umwandlung bisheriger Schwarzarbeit in legalisierte Arbeitsverhältnisse und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze kommen wird. Ohne Zweifel bietet die steuerliche Förderung (Absetzbetrag von maximal 510 Euro bzw. 600 Euro bei Inanspruchnahme von Dienstleistungsunternehmen) pro Jahr den privaten Arbeitgebern einen Anreiz, Schwarzarbeit zu legalisieren und die Arbeitgeberpauschale von 12% für eine geringfügige Beschäftigung zu zahlen bzw. neue Arbeitsplätze zu schaffen²⁴. Auf der anderen Seite sind die Kosten durch die Arbeitgeberbeiträge nur ein Aspekt unter vielen, die einer Legalisierung von Schwarzarbeit entgegenstehen (vgl. Weinkopf 2003, 6).
- Darüber hinaus treten durch die Neuregelungen erhebliche Mitnahmeeffekte durch die Förderung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse auf. Dies betrifft in erster Linie die Nebenbeschäftigten sowie die geringfügig Hauptbeschäftigten, die mit ihrem Einkommen zwischen 325 und 400 Euro liegen. Nach den Berechnungen von Rudolph

22 Schwarze/ Heineck (2001, 3) gehen davon aus, dass die Arbeitgeber diese Abwälzungsstrategie praktizieren.

23 Über den Umgang mit den Arbeitgeberbeiträgen finden sich in dem Bericht keine Hinweise.

(2003, 4) handelt es sich um insgesamt über 0,7 Mio. Personen, die nunmehr versicherungsfrei werden.

Midi-Jobs

Die Förderung der Midi-Jobs hat zunächst die unmittelbare Auswirkung, dass rund 1,1 Mio. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Juni 2000) in die beitragsgeminderte Einkommenszone fallen, darunter zu mehr als drei Viertel (76,4%) Frauen (Rudolph 2003). Über diesen Status-quo- hinaus sind bei den Beschäftigten drei Varianten von Anreizwirkungen zu vermuten:

- Vormalig geringfügig Beschäftigte, die ein Interesse daran haben, sowohl ihr Einkommen als auch ihr Stundenvolumen auszuweiten, werden in den Bereich der Midi-Jobs gehen. Durch die schrittweise Anhebung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung verliert der bisher wirksame abrupte Belastungssprung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze an Bedeutung.
- Beschäftigte, die auf eine günstige Brutto-Netto-Relation bei ihrem Einkommen abstellen, werden aus regulär sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit in die Midi-Jobs abwandern.
- Unter dem Gesichtspunkt niedriger Abzüge besonders attraktiv ist die Kombination einer Hauptbeschäftigung im Bereich der Gleitzzone mit einer sozialversicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung.

Im Ergebnis wird durch die Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge Teilzeitarbeit im niedrigen Entgelt- und Stundenbereich pauschal gefördert. Eine Orientierung auf Zielgruppen, Lebensphasen oder bestimmte Anlässe von Teilzeitarbeit findet nicht statt. Im Unterschied zu den bisher diskutierten bzw. praktizierten Fördermodellen durch Beitragsentlastungen werden zudem die Mindereinnahmen nicht durch Steuermittel ausgeglichen (vgl. Weinkopf 2003, 8). Eine solche sozialversicherungsintern finanzierte „Gießkannenförderung“ ist als teuer und ineffizient zu werten.

Zusammenfassend für den Bereich von Mini- und Midi-Jobs lässt sich folgendes Resümee ziehen: Es ist wahrscheinlich, dass sich über die Mitnahmeeffekte hinaus die Beschäftigungszahlen erhöhen werden. Das Ausmaß dieser Entwicklung hängt dabei aber in erster Linie vom

²⁴ Der Steuerminderung von maximal 510 Euro stehen Zusatzbelastungen der privaten Arbeitgeber von 576 Euro (12 x 12% Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung auf 400 Euro) gegenüber.

Verhalten der arbeitsnachfragenden Unternehmen und nicht von den Änderungen im Arbeitsangebot ab. Ein Unternehmen wird seine Arbeitsnachfrage im hier diskutierten Arbeitsmarktsegment nicht allein deswegen erhöhen, weil Arbeitsverhältnisse, die von der Stundenzahl und vom Einkommen her in den Mini- oder Midi-Bereich fallen, für die Beschäftigten (aufgrund der günstigeren Relation zwischen Brutto-Netto-Einkommen) attraktiv werden. Die Bereitstellung entsprechender Arbeitsverhältnisse muss zugleich Kostenvorteile versprechen.

Beschäftigungszuwächse im Mini- und Midi-Bereich in einzelnen Unternehmen oder auf Teil- Arbeitsmärkten sind allerdings noch kein Kriterium für einen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsaufbau. Gegenzurechnen sind nämlich die bereits erwähnten Verdrängungs- und Umschichtungseffekte: Da sich unter den gegebenen Absatzbedingungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten das von den Unternehmen insgesamt nachgefragte Arbeitsvolumen nicht erhöht, dürften die skizzierten Kostenvorteile vor allem im Bereich der Mini-Jobs zu einer Umschichtung von Beschäftigungsverhältnissen führen²⁵. Dieser Prozess wird sich zum einen innerhalb des Segments von Mini- und Midi-Jobs vollziehen. Wenn (Vollzeit)Erwerbstätige ihr Stunden- und Einkommensvolumen durch die nunmehr wieder attraktiv gewordene Aufnahme einer Nebenbeschäftigung aufstocken, ist nicht auszuschließen, dass diese Entwicklung zu Lasten der geringfügig Hauptbeschäftigten erfolgt. Da es sich bei den Nebenbeschäftigten um bereits Erwerbstätige handelt, würde damit im Ergebnis die Zahl der Erwerbstätigen zurückgehen. Zum anderen kann es zu einer Ausweitung von Mini- und Midi-Jobs zu Lasten der „teuren“, regulären Beschäftigungsverhältnisse kommen, indem z.B. sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in beitragsfreie bzw. beitragsgeminderte Jobs aufgespalten werden.

Vor dem Hintergrund dieser Analyse müssen die Daten der Minijob-Zentrale mit Vorsicht interpretiert werden (Bundesknappschaft/ Minijob-Zentrale 2003). Der Nachweis von über 5.7 Mio. gemeldeten geringfügig entlohnnten Beschäftigten Ende Juni 2003 übersteigt die in der Beschäftigtenstatistik der BA von September 2002 ermittelte Zahl um über 1,6 Mio. Personen. Zwar wird in der Berichterstattung berücksichtigt, dass infolge der Neuregelung bislang versicherungspflichtig beschäftigte Personen nunmehr als versicherungsfrei gemeldet sind – unter Bezugnahme auf die Berechnungen des IAB wird dieser Umbuchungs- oder Mitnahmeeffekt auf 740.000 Personen beziffert -, aber auch die verbleibende Zahl von 930.000

²⁵ Zudem ist zu erwarten, dass die Arbeitsplätze im Mini- und Midi-Bereich vor allem von Personen besetzt werden, die sich aus der Stillen Reserve heraus ein Beschäftigungsverhältnis suchen und eingehen. Soweit dies der Fall ist, bleibt von einer solchen Beschäftigungseinmündung die Zahl der registrierten Arbeitslosen

neuen Mini-Jobs fällt so außergewöhnlich hoch aus, dass an der Validität der Daten zu zweifeln ist und konsolidierte Befunde abzuwarten sind. Zweifel sind deshalb angebracht, weil nach den Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes im zweiten Quartal des Jahres 2003 die Gesamtzahl der Erwerbstätigen weiter rückläufig ist, gegenüber dem ersten Quartal um immerhin 130.000 Personen (Statistisches Bundesamt 2003). Die Aussage der Bundesministerin, dass es bei den gemeldeten allesamt um *zusätzliche* Jobs handele, kann insofern nicht zutreffend sein.

5. Frauenbeschäftigung im Niedrigeinkommenssektor: Eine Sackgasse

5.1 "Einfache Arbeit" als beschäftigungspolitische Perspektive?

Durch die Konzentration der politischen wie wissenschaftlichen Debatte auf die rein quantitativen Beschäftigungseffekte der Niedriglohn- und Niedrigeinkommensstrategien sind die grundlegenden Fragen nach der Qualität der Arbeit und der Arbeitsverhältnisse sowie der Strukturierung der Arbeitsmärkte systematisch in den Hintergrund gedrängt worden. Die Orientierung „(Fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (Streeck/Heinze 1999, 159) lässt den Blick auf gesellschaftliche Folgewirkungen und ihre geschlechterpolitischen Dimensionen erst gar nicht mehr zu. Wenn aber eine „Erfolgsstory“ zu analysieren und zu bewerten ist, darf der Geschlechteraspekt gerade nicht außer Acht gelassen werden, ist doch der Teilarbeitsmarkt für Mini- und Midi-Jobs, der nunmehr noch ausgeweitet werden soll, im hohen Maße durch Frauen besetzt. Als Beschäftigungsperspektiven werden Frauen somit wiederum Arbeitsplätze angeboten, die mit ihrer Entlohnung nicht bzw. kaum existenzsichernd sind und sich durch Beschäftigungsinstabilität, i.d.R. niedrige Qualifikationsanforderungen sowie durch kaum vorhandene Aufstiegsmöglichkeiten kennzeichnen. Vor dem Hintergrund anhaltender Beschäftigungsungleichgewichte zwischen Frauen und Männern²⁶ wird die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes somit verschärft.

Negative Auswirkungen im Sinne einer Prekarisierung von Arbeitsplätzen sind insbesondere in den Dienstleistungsbranchen wie z.B. Handel, Gast- und Reinigungsgewerbe zu erwarten, in denen sich bereits seit längerem eine Erosion regulär sozialversicherungspflichtiger Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze abzeichnet. Auch die Midi-Jobs laufen aufgrund ihrer sozial-

unberührt (vgl. Funk 2003, 94). Da aber das Problem der Arbeitslosigkeit nicht auf die amtlichen Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit begrenzt werden kann, ist dies ein fragwürdiges Argument.

²⁶ Neuere Daten hierzu im Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern (2002).

rechtlichen Sonderstellung Gefahr, in diesen Segregationsprozess einbezogen zu werden. Ob es dazu kommt, hängt entscheidend davon ab, wie die betrieblichen Interessenvertretungen (Betriebsräte und Gewerkschaften) auf Versuche der Arbeitgeber reagieren, auch in diesem Bereich die arbeits- und tarifrechtlichen Normen nicht oder nur eingeschränkt zu berücksichtigen.

Zwar ist es richtig, Beschäftigung im Dienstleistungssektor auszudehnen; fragwürdig ist aber die beschäftigungspolitisch defensive Orientierung auf Einfacharbeitsplätze mit geringen Einkommen und fehlenden beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten. Tatsächlich verfügen rd. zwei Drittel (65%) der erwerbslosen Frauen über eine abgeschlossene Berufsausbildung.²⁷ Schon jetzt gibt es eine hohe qualifikatorische Fehlbesetzung von Arbeitsplätzen (Büchel 1998). Die Abdrängung von Frauen auf ausbildungsunadäquate Arbeitsplätze, also auf unterwertige Beschäftigung, würde sich also verstärken.

Richtet sich die Diskussion hingegen auf Beschäftigungspotentiale für die Gruppe der gering qualifizierten Frauen, so ist einzuwenden, dass die Ursachen für niedrige Qualifikation äußerst heterogen sind, was eine zielgruppenspezifische Förderung der Arbeitsmarktintegration erforderlich macht. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit ist nicht einsichtig, aus welchen Gründen statt einer Förderung mit entsprechenden Weiterqualifizierungsmöglichkeiten als berufliche Perspektive für Frauen auf den niedrig entlohnten Mini- oder Midi-Job orientiert wird.

Auf der anderen Seite ist kritisch zu hinterfragen, was mit der Schaffung sog. einfacher Dienstleistungen, bei denen ein hohes Beschäftigungspotenzial vermutet wird, gemeint ist. Insbesondere im „grauen“ Teilarbeitsmarkt Privathaushalt sollen derartige Tätigkeiten geschaffen bzw. legalisiert werden. Schaut man sich das Spektrum der Tätigkeiten in Privathaushalten aber einmal näher an, wird schnell sichtbar, dass es sich hier nicht nur um „einfache“ Arbeit handelt: So sind personenbezogene Dienstleistungen wie die Erziehung und Betreuung von Kindern und die Pflege älterer Menschen, die – nach der Formulierung des Gesetzes (siehe 2.3) ebenfalls durch reduzierte Arbeitgeberbeiträge und Steuererleichterungen gefördert werden - keineswegs „einfache“, unqualifizierte, sondern qualifizierte berufliche Tätigkeiten, die eine Ausbildung erfordern (siehe hierzu auch Bäcker/ Hanesch 1998, 416; Klenner/ Stolz-Willig 1997, 159).²⁸ Mit dieser Strategie eines `weiblichen` Teilarbeitsmarktes

²⁷ Daten für 2001; eigene Berechnungen nach Tabellenanhang zu Reinberg/ Hummel (2002, 31).

²⁸ Ein aufschlussreiches Beispiel für die Vermischung von Berufsprofilen bei den haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen in der ökonomischen Diskussion geben Brück/ Haisken-De New/ Zimmermann (2002). Die Ausweitung des Marktes für legale Dienstleistungen habe positive Nebeneffekte, da durch

personenbezogener Dienstleistungen im Privathaushalt wird damit einer Dequalifizierung und Entprofessionalisierung qualifizierter Dienstleistungen Vorschub geleistet, die sowohl im Gegensatz zu einer Ausweitung und Organisation hochwertiger personenbezogener Dienstleistungsbeschäftigung steht als auch einer seit langem verfolgten Aufwertung der entsprechenden Berufsprofile zuwiderläuft (vgl. u. a. Bosch/ Wagner 2002, 482 ff.). Unter diesem Gesichtspunkt sind auch Dienstleistungspools differenziert zu betrachten, da sie auf der einen Seite sozial-, tarif- und arbeitsrechtlich abgesicherte Beschäftigung bieten, auf der anderen Seite jedoch nur geringe Qualifizierungsmöglichkeiten.²⁹

Die Folgen einer auf Mini- und Midi-Jobs konzentrierten Erwerbsintegration von Frauen werden besonders dann sichtbar, wenn die Erwerbsbiografien aus der Längsschnittperspektive betrachtet werden. Sind die Beschäftigungsverhältnisse im Niedrigeinkommensbereich Sackgassen, aus denen es keinen rechten Ausweg mehr gibt und die zu einer anhaltenden Beeinträchtigung der Berufs- und Einkommensperspektiven führen, oder handelt es sich um Wiedereinstiegs- oder Überbrückungswege, die den Übergang in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ebnen? Neuere längsschnittbezogene Daten, die auf diese Fragen nach der erwerbsbiografischen Dauer von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und möglichen Arbeitsmarktübergängen eine empirisch fundierte Antwort geben könnten, liegen indes nicht vor³⁰. Anhaltspunkte liefert jedoch die Untersuchung von Klammer/ Tillmann (2002, 16.6 f), die Daten auf der Basis einer Projektion weiblicher Erwerbsbiographien liefert: Geringfügig beschäftigte Frauen aus den Geburtskohorten 1936-1940; 1941-1945; 1946-1950 und 1951-1955 sind im Schnitt zwischen 6,4 und 4,8 Jahren in dieser Beschäftigungsform tätig. Bezogen auf die insgesamt kurzen Erwerbsbiografien von Frauen handelt es sich also keineswegs um „Episoden“.

die zusätzlichen Haushaltshilfen die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Senioren verbessert werde (ebd., 8). Der Tätigkeit der 'Haushaltshilfe' wird somit noch ein Berufsspektrum von der Kindererziehung bis zur Altenpflege angetragen. Welche Qualifikationen hierzu gebraucht werden, wird an anderer Stelle erläutert: „Die meisten Haushaltshilfen brauchen kaum formale Qualifikationen, aber einige wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit, angemessene Umgangsformen, Hygiene und Engagement.“ (ebd., 4).

²⁹ Darüber hinaus werden die beschäftigungspolitischen Erwartungen von Dienstleistungspools eher skeptisch beurteilt. Weinkopf (2003a, 138ff.) verweist auf die - trotz Subventionierung - noch relativ hohen Kosten für die Haushalte, Probleme der Rekrutierung geeigneter Beschäftigter, das negative Image solcher Tätigkeiten sowie die eher unattraktiven und körperlich hohen Anforderungen.

³⁰ Die Bestandsdauer von einzelnen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist gering (vgl. u.a. Jungbauer-Gans/ Hönisch 1998, 702f). Für die Beurteilung des Stellenwerts geringfügiger Beschäftigung im Erwerbsverlauf kommt es jedoch darauf an, wie häufig derartige Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden und in welche Richtung die Abgänge aus geringfügiger Beschäftigung weisen. Hierzu zeigt eine empirische Analyse auf der Basis von Daten des Sozioökonomischen Panels für den erwerbsbiografischen Zeitraum 1983 bis 1994, dass einen häufigen Wechsel zwischen Zeiten geringfügiger bzw. Teilzeitbeschäftigung und Phasen der Nichterwerbsbeteiligung gibt (Kolb/ Werwartz 2000, 162).

Schließlich ist auch der gesellschaftliche Kontext von zentraler Bedeutung, in dem eine Niedrigeinkommensstrategie steht, die auf Teilarbeitsmärkte der Frauenbeschäftigung orientiert. Grundlage für die Ausweitung dieser Teilzeit-Beschäftigungsformen ist das traditionelle Ernährer-Modell, verbunden mit Erwerbsmustern von verheirateten Frauen während oder nach der Erziehungsphase, deren Berufstätigkeit im Sinne der modifizierten Versorgungsehe lediglich als „Zuverdienst“ angelegt ist und deren soziale Sicherung sich im Wesentlichen aus der Absicherung über den Ehemann und seine Anwartschaften ableitet. Die Förderung von Mini- wie Midi-Jobs zielt auf dieses Muster und schreibt es fort.

5.2. Sozialpolitische Probleme

Auch unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ergeben sich durch die Niedrigeinkommensstrategie erhebliche negative Folgen sowohl für die soziale Sicherung der vorwiegend weiblichen Beschäftigten als auch für die Finanzierbarkeit der Sicherungssysteme insgesamt. So bleibt die soziale Sicherung bei geringfügiger Beschäftigung weiterhin lückenhaft, da keine konsequente Einbeziehung in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung erfolgt und die eingeständige soziale Sicherung weiterhin lückenhaft bleibt. Dies gilt für den Bereich der Arbeitslosenversicherung wie auch für die Krankenversicherung. Aber auch in der Rentenversicherung kommt es aufgrund der nur geringen Anwartschaften und des Ausschlusses wichtiger Leistungen - je nach der Dauer der Beschäftigung in diesem Sektor (Bäcker 2002, 464) - zu empfindlichen Sicherungslücken. Verschärft gilt dies für den Bereich der Mini-Jobs, die in Privathaushalten ausgeübt werden. Hier ergibt sich eine nochmalige Absenkung des Sozialversicherungsschutzes durch die um 5% geminderten Beiträge für die Beschäftigten in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Für eine Aufstockung des Rentenversicherungsbeitrags auf den regulären Satz müssen die in privaten Haushalten Beschäftigten nun rd. 14,5% zuzahlen. Bisher ist die Erwartung, dass der Rentenversicherungsbeitrag häufig aufgestockt wird, nicht eingetroffen: Nach Angaben des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger erhöhten im Jahr 2001 lediglich knapp 87.000 geringfügig Beschäftigte ihren Rentenversicherungsbeitrag auf den regulären Satz (VDR 2002).

Auch bei den Midi-Jobs sind, wiederum abhängig von der Dauer ihrer Ausübung, Probleme für die rentenversicherungsrechtliche Absicherung zu erwarten. Da bei den Midi-Jobs die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer/innen zwischen 400,01 und 800 Euro von 4% auf rd. 21% gleitend ansteigen, mindert sich der soziale Schutz im Alter. Davon betroffen

sind insbesondere jene Beschäftigungsverhältnisse, die im unteren Bereich der Gleitzone liegen. So zahlt die/der Beschäftigte bei einem Einkommen von 500 Euro bereits 10% geringere Beiträge. Zwar erhalten die Beschäftigten ebenfalls die Möglichkeit, statt des verringerten den regulären Sozialversicherungsbeitrag zu zahlen, die Ergebnisse hinsichtlich der freiwilligen Aufstockung bei geringfügiger Beschäftigung lassen jedoch auf eine geringe Inanspruchnahme schließen. Positiv zu werten ist, dass keine Absenkung des Sozialversicherungsschutzes für die Bereiche der Arbeitslosen- wie auch der Krankenversicherung erfolgt³¹.

Negative Konsequenzen haben die Neuregelungen auch für die Sozialversicherungsträger. Einnahmeausfälle folgen zum einen aus der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und der Beitragsfreiheit eines Mini-Jobs als Nebenbeschäftigung, zum anderen aufgrund der verringerten Arbeitnehmerbeiträge im Bereich der Midi-Jobs: Nach Berechnungen des IAB beläuft sich der Ausfall an Sozialversicherungsbeiträgen auf 612 Mio. Euro jährlich (Rudolph 2003, 5). Beitragsausfälle in dieser Dimension³² vergrößern die akute Finanzkrise in allen Zweigen der Sozialversicherung und verstärken den Druck in Richtung Beitragssatzsteigerungen oder aber – was auf der politischen Tagesordnung steht – in Richtung von Leistungskürzungen. In beiden Fällen sind negative Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auf das Beschäftigungsniveau nicht auszuschließen (vgl. 4.2)

6. Rückwärts in die Zukunft

Die gesetzlichen Neuregelungen zur Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich sind in mehrfacher Hinsicht kritisch zu beurteilen. Die Analyse zeigt unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten, dass die Reform kaum zum Abbau von Arbeitslosigkeit sowie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze geeignet ist, da in hohem Maße Mitnahme- und Substitutionseffekte zu erwarten sind. Zugleich kommt es zu einer deutlichen Ausweitung des prekären Arbeitsmarktsegments.

³¹ Da die gesetzlichen Krankenkassen keinen finanziellen Ausgleich für die Beitragsmindereinnahmen erhalten, besteht allerdings Gefahr, dass einem vollen Krankenversicherungsschutz nur ein sehr niedriger Beitrag gegenübersteht, so insbesondere am Beginn der Gleitzone. Besonders problematisch wird dies, wenn ein Mini- und ein Midi-Job miteinander kombiniert werden. Bei einem Einkommen von beispielsweise 1.000 Euro (400 Euro + 600 Euro) liegt der Versichertenbeitrag bei 30,79 Euro; dies entspricht einer Belastung des Gesamteinkommens von 3,1%.

³² Hinzurechnen wäre der Saldo aus zusätzlichen Mini- und Midi-Jobs auf der einen und „verdrängten“ regulären Arbeitsplätzen auf der anderen Seite.

Dem auch von der rot-grünen Bundesregierung propagierten Leitbild der gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter an Erwerbs- und Zukunftschancen steht faktisch eine rückwärtsgewandte Strategie gegenüber, die sich an einer Erwerbsintegration von Frauen auf minder geschützten, weniger stabilen und in der Regel schlechter bezahlten (Teilzeit)Arbeitsplätzen orientiert. Die Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt wird fort- und festgeschrieben. Statt zu einem Mehr an Geschlechtergleichheit kommt es zu einem Auseinanderklaffen in der Erwerbsintegration zwischen Frauen und Männern.³³ Die dargestellte Niedrigeinkommensstrategie erlaubt somit die Aufrechterhaltung eines Typs von Wohlfahrtsstaat und Familie, der die traditionelle Geschlechterhierarchie nicht in Frage stellt, sondern konserviert. Die Ausweitung von Beschäftigung im Privathaushalt ist hierbei Ausdruck und Konsequenz eines wohlfahrtsstaatlichen Modells, das Betreuungs- und Pflegearbeit nur nachrangig im öffentlichen Sektor organisiert. Eine Perspektive, die die Neugestaltung der Erwerbsarbeit im Blick hat, bieten die Neuregelungen nicht.

Grundsätzlich sind mit der Orientierung auf die Schaffung von Beschäftigung im Niedrigeinkommenssektor weitreichende Konsequenzen für die Ausrichtung zukünftiger Beschäftigungspolitik verbunden: Sie impliziert den Leitgedanken des „Hauptsache Arbeit“ als zentralem Ansatz zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise. Avancieren die „kleinen Jobs“ zum beschäftigungspolitischen Hoffnungsträger, beinhaltet dies nicht nur eine Abkehr vom gesellschaftspolitischen Leitbild des bestehenden Normarbeitsverhältnisses, sondern ebenso von einer Perspektive, die dessen geschlechterhierarchische Konstruktion zu überwinden sucht (vgl. auch Wagner 2000, 483).

Um eine gleichberechtigte Erwerbsintegration beider Geschlechter zu erreichen, bedarf es keiner durch implizite oder explizite Anreize geförderten Frauenbeschäftigung im Niedrigeinkommenssektor. Gesellschaftspolitisch notwendig ist vielmehr die Perspektive der Umverteilung des gesellschaftlich erbrachten Arbeitsvolumens mit den Strategien einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung sowie lebenslagen- und bedarfsspezifischen Teilzeitarbeit- und Freistellungsphasen, die sozialrechtlich abgesichert werden. Sie erfordert einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einer Neudefinition des Normarbeitsverhältnisses, das mit kürzeren Vollzeitstandards, der Gleichverteilung von Erwerbs- und von Pflege- und Betreuungsarbeit zwischen den Geschlechtern und kombiniert mit der erhöhten Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, für beide Geschlechter Geltung haben kann.

³³ Es bleibt abzuwarten und zu prüfen, wie sich die Umsetzung der weiteren Niedriglohnstrategien auf den Arbeitsmarkt auswirken wird und welche geschlechterpolitischen Konsequenzen sich daraus ergeben.

Literatur

- BA (Bundesanstalt für Arbeit) (2002), Arbeitsmarkt in Zahlen: Geringfügig entlohnte Beschäftigte am 30. September 2002, http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia6/sozbe/g_quartalsheftd.pdf Nürnberg
- Bäcker, Gerhard (2003), Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung?, in: WSI-Mitteilungen 5/2003, 300 - 311
- Ders. (2002), Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die Alterssicherung, in: Klammer, Ute/ Tillmann, Katja, Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Ders. (2000), Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen: Steigende Armut statt mehr Beschäftigung, in: Schäfer, Claus (Hg.), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung – Niedriglohnpolitik, Hamburg, 144 - 175
- Ders./ Hanesch, Walter (1998), Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, Landessozialbericht Band 7, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern (2002), BT-Drs. 14/8952 vom 25.4.2002
- Bielenski, Harald/ Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra (2002), Wie die Europäer arbeiten wollen: Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern, Frankfurt a. Main
- Bittner, Susanne u.a. (1998), Für eine Reform der geringfügigen Beschäftigung. Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik 1998-02. Gelsenkirchen
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hg.) (2002), Statistisches Taschenbuch 2002, Arbeits- und Sozialstatistik, Berlin
- Bosch, Gerhard/ Wagner, Alexandra (2002), Nachhaltige Dienstleistungspolitik, in: Bosch, Gerhard u.a. (Hg.), Die Zukunft von Dienstleistungen: Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, Frankfurt a. Main, 482 - 512
- Brück, Tilman/ Haisken-De New, John/ Zimmermann, Klaus (2002), Förderung von Agenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen schafft Arbeitsplätze für Geringqualifizierte, in: DIW-Wochenbericht 23/2002, 1 – 12
- BT-Anhörung (1999), Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse am 10.2.1999, schriftliche Stellungnahmen
- BT-Drs. 15/201, Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zweiten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Drs. 15/26, 15/91, 15/133 vom 17.12.2002

- BT-Drs. 15/202, Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zum Zweiten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Drs. 15/26, 15/91, 15/133 vom 17.12.2002
- BT-Drs. 15/26, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen, Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 5.11.2002
- BT-Drs. 15/23, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU - Entwurf eines Gesetzes zur Aktivierung kleiner Jobs (Kleine-Jobs-Gesetz) vom 5.11.2002
- BT-Drs. 14/280, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und Bündnis90/Die Grünen - Entwurf zu einer Neuregelung der Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom 19.1.1999
- BT-Drs. 15/758, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf den Arbeitsmarkt, die Sozialversicherung und die öffentlichen Finanzen vom 31.1.2003
- Büchel, Felix (1998), Unterwertige Beschäftigung - eine von der amtlichen Statistik übersehene Problemgruppe des Arbeitsmarktes, in: Schupp, Jürgen u.a. (Hrsg.), Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin
- Bundesgesetzblatt (2002), Zweites Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl. Teil I Nr. 87 vom 30. Dezember 2002, Bonn, 4621 — 4636
- Bundesknappschaft/ Minijob-Zentrale (Hg.) (2003), Die Neuregelungen für geringfügige Beschäftigungen und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt, http://www.bmgs.bund.de/downloads/Bericht_Langfassung.pdf
- Dingeldey, Irene (2000), Das neue 630 DM-Arbeitsverhältnis: Impuls oder Illusion für mehr Beschäftigung, in: Schäfer, Claus (Hrsg.), Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? - Niedriglohnpolitik, Hamburg, 92 – 114
- Dückert, Thea/Wolf, Margareta (1999), Thesenpapier: „Bündnisgrüne Analysen und Vorschläge zur Beschäftigungspolitik“, Neue Zeitsouveränität – Neue Beschäftigungsfelder, Mehr Jobs in der Dienstleistungsgesellschaft schaffen!, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), Lang&Schlüssig, 4/1999, Bonn
- Geringfügigkeitsrichtlinien (2003), Richtlinien über die versicherungsrechtliche Beurteilung von geringfügigen Beschäftigungen, erarbeitet von: Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte u.a., 25.2.2003
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1997), Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, 2. Wiederholungsuntersuchung, Köln
- Das. (1999), Geringfügig Beschäftigte nach der Regelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln u.a.
- Das. (1999a), Geringfügig Beschäftigte nach der Regelung des „630-DM-Gesetzes“, unveröffentlichter Tabellenband, Köln u.a.
- Kommission (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - Vorschläge der Kommission zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin

- Jülicher, Peter (2002), Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik, in: Bundesarbeitsblatt 4/2002, 10 – 13
- Jungbauer-Gans, Monika/ Hönisch, Petra (1998), Dauer geringfügiger Beschäftigungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1998, 697 - 704
- Keller, Bernd/ Seifert, Hartmut (2000), Flexicurity - Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 5/2000, 291 - 300
- Klammer, Ute/ Tillmann, Katja (2002), Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Dies./ Ochs, Christiane/ Trautwein-Kalms, Gudrun (Hg.) (1998), Erwerbstätigkeit von Frauen: Situation, Sackgassen, Auswege, Düsseldorf
- Klenner, Christina/ Stolz-Willig, Brigitte (1997), Arbeitsplatz Privathaushalt - Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance?, in: Behning, Ute (Hg.), Das Private ist ökonomisch - Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushaltsdienstleistungen, Berlin, 153 -169
- Kolb, Jürgen/ Werwartz, Axel (2000), Eine Längsschnittanalyse geringfügiger Beschäftigung, in: Büchel, Felix u. a. (Hg.), Zwischen drinnen und draußen - Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland, Opladen, 153 - 164
- Ochs, Christiane (1999), Die unendliche Geschichte - Zur Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, in: WSI Mitteilungen 4/99, 223 - 233
- Reinberg, Alexander/ Hummel, Markus, Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – Reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?, IAB-Werkstattbericht 4/2002, Nürnberg, 1 - 35
- Rudolph, Helmut (2003), Mini- und Midi-Jobs- Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB-Kurzbericht Nr.6, 23.5.2003 und ergänzte Auswertung, Nürnberg, 1 - 6
- Ders. (1998), "Geringfügige Beschäftigung" mit steigender Tendenz - Erhebungskonzepte, Ergebnisse und Interpretationsprobleme der verfügbaren Datenquellen, IAB-Werkstattbericht 9/1998, Nürnberg
- Rundschreiben (2003), Versicherungs-, beitrags- und melderechtliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse in der Gleitzone, erarbeitet von: Bundesanstalt für Arbeit, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte u.a., 25.2.2003
- Schäfer, Claus (Hg.) (2000), Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohnpolitik, Hamburg
- Schupp, Jürgen (2002), Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in privaten Haushalten Deutschlands, DIW-Materialien 11/2002, Berlin
- Schwarze, Johannes/ Heineck, Guido (2001), Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für die geringfügige Beschäftigung, DIW-Discussionpaper Nr. 257, Berlin

- Streck, Wolfgang/ Heinze, Rolf, G. (1999), Runderneuerung des deutschen Modells – Aufbruch für mehr Jobs, in: Arlt, Hans-Jürgen/ Nehls, Sabine (Hg.), Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere, Wiesbaden, 147 – 166
- Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerung, Erwerbstätige und Erwerbstätigenquoten im Alter von 15 bis unter 65 Jahre, Früheres Bundesgebiet / Ostdeutschland. Ergebnisse des Mikrozensus: Interne Arbeitstabellen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2003), „Zweites Quartal 2003: Beschäftigungsabbau saisonbereinigt leicht abgeschwächt“, Pressemeldung Nr. 321 vom 12.08.2003
- Wagner, Alexandra (2000), Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 8-9/2000, 51.Jg., 476 - 485
- Weinkopf, Claudia, (2003), Mini-Jobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung, IAT-Report, 2003-05, 1 - 11
- Dies. (2003a), Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/2003, 133 - 147